

Strafwerk : over de arbeidsverhouding tussen gedetineerden en Justitie

Citation for published version (APA):

de Jonge, G. (1994). *Strafwerk : over de arbeidsverhouding tussen gedetineerden en Justitie*. [Doctoral Thesis, Maastricht University]. Papieren Tijger. <https://doi.org/10.26481/dis.19950120gj>

Document status and date:

Published: 01/01/1994

DOI:

[10.26481/dis.19950120gj](https://doi.org/10.26481/dis.19950120gj)

Document Version:

Publisher's PDF, also known as Version of record

Please check the document version of this publication:

- A submitted manuscript is the version of the article upon submission and before peer-review. There can be important differences between the submitted version and the official published version of record. People interested in the research are advised to contact the author for the final version of the publication, or visit the DOI to the publisher's website.
- The final author version and the galley proof are versions of the publication after peer review.
- The final published version features the final layout of the paper including the volume, issue and page numbers.

[Link to publication](#)

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal.

If the publication is distributed under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license above, please follow below link for the End User Agreement:

www.umlib.nl/taverne-license

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us at:

repository@maastrichtuniversity.nl

providing details and we will investigate your claim.

Samenvatting

Historie

Waarschijnlijk onder invloed van Coornherts 'Boeventucht' ontstond – met het Amsterdamse Rasphuis als voorbeeld – in Noordwest-Europa eind 16e, begin 17e eeuw het gebruik om delinquenten op te sluiten in werk- annex tuchthuizen. Daarmee ontstond er naast de steeds minder frequent toegepaste dood- en lijfstraffen een nieuwe sanctie: de vrijheidsstraf. Over de doelstellingen daarvan bestond bepaald geen *communis opinio*. Bij sommigen overheerste het mededogen met de opgepakte armoedzaaiers, anderen beoogden een strikte controle op het gedrag van de opgesloten criminelen. Hoewel men alom meende dat de nieuwe strafinrichtingen zichzelf economisch moesten kunnen bedruipen is dat nooit ergens gerealiseerd. Menen sommigen (Sellin) dat de eerste strafgestichten staatsfabrieken waren, die pasten in een mercantilistische economie, anderen (Spiereburg) verwerpen die veronderstelling en zien in de werkhuizen net zulke zichtbare symbolen van onderdrukking als openbare terechtstellingen dat waren geweest. Dat de vrijheidsstraf in de Republiek binnen korte tijd tot een der belangrijkste strafsancities uitgroeide, kan deels worden toegeschreven aan een gebrek aan 'grote' alternatieven, zoals de galei- en transportstraffen, die de mediterrane staten en Engeland van een groot deel van hun criminele onderklasse afhielp.

Gedurende de 17e en 18e eeuw werden de werk- annex tuchthuizen geheel naar het eigen inzicht van de diverse stedelijke overheden beheerd en werden de regimes ervan gekenmerkt door eenvoudige, laag gehonoreerde, handenarbeid (Howard). Pas na het ontstaan van het Koninkrijk Holland wordt het stelsel van strafinrichtingen gesaneerd, culminerend in het Organisatiebesluit van 1821, waarin gedwongen, karig betaalde, arbeid een prominente plaats innam. De overheid zag in de beginjaren van het moderne gevangeniswezen de arbeid waartoe veroordeelden verplicht waren niet als straf, maar als middel om de orde in de gestichten te handhaven, ter bevordering van de verbetering van de veroordeelden en ter bestrijding van de kosten van hun levensonderhoud. De economische betekenis van de gedwongen arbeid bleef echter gering, niet in het minst door de overgang in 1850 naar het cellulaire systeem waarin alleen eenvoudige cel-arbeid mogelijk was en fabrieksmatige productie uitgesloten.

De gevangenisarbeid krijgt haar eerste wettelijke basis in de Beginselenwet Gevangeniswezen van 1886. Daarin werd – tegemoet komend aan kritiek op mogelijke valse concurrentie met het vrije bedrijf – uitdrukkelijk bepaald dat de ar-

beid vooral de huisdienst en de productie voor 's Rijksdienst moest betreffen. De wet bepaalde ook dat het arbeidsloon eigendom werd van de gedetineerde, dat deze één rustdag per week kreeg, maar dat hij wel minstens 10 uur per dag moest werken.

Begin 20e eeuw werd onder invloed van de Nieuwe Richting aan de gevangenisarbeid primair een reclasserende functie toegedacht (Von Liszt, Van der Aa), hetgeen zijn weerslag vond in de Gevangenismaatregel van 1932, waarin stond dat de arbeid dienstbaar moest zijn aan de lichamelijke, zedelijke en geestelijke ontwikkeling van de gevangenen. De economische crisis van die tijd verhinderde echter dat deze bedoeling kon worden gerealiseerd.

Na de Tweede Wereldoorlog meende de Commissie Fick dat de gevangenisarbeid een rol kon spelen bij de wederopbouw van Nederland. Die arbeid moest zoveel mogelijk naar het model van het bedrijfsleven worden georganiseerd en worden beheerst door 'het economisch motief'. Dat zou ook beter dan voorheen kunnen omdat in de Beginselenwet van 1951 (in werking getreden in 1953) van het cellulaire stelsel werd afgestapt. Het ontbreken van een geschikte outillage verhinderde echter dat de economische doelstelling werd gerealiseerd, waarna in de 60-er jaren die doelstelling (weer) werd vervuld voor een reclasseringsideaal (Nota-Scholten). Waar de Commissie Fick nog had gepleit voor een redelijke beloning nam minister Scholten afstand van dat idee: het (geringe) loon was hooguit bedoeld als spaarpotje voor de eerste tijd na ontslag uit detentie. Eind 70-er jaren verliest de arbeid veel van haar belang doordat zij wordt gezien als een van de vele regiemsactiviteiten (Nota Beleidsvraagstukken, 1976). In het rapport van de Commissie Van Hattum (1977) wordt nog gepleit voor de afschaffing van de verplichte arbeid van veroordeelden die zich in een huis van bewaring bevinden en voor invoering van het minimumloon. De overheid slaagt er echter niet in om de arbeid naar het model van het bedrijfsleven te organiseren en te belonen. Het gevangeniswezen raakt steeds meer gepreoccupeerd door een 'cellentekort'. Alle energie wordt in uitbreiding van het aantal inrichtingen gestoken. De arbeid wordt in de nota 'Werkzame Detentie' (1993) primair gezien als middel tot aanpassing van de gedetineerden aan het gevangenisregime. Wie beter wil worden bejegend dan volgens een voor allen geldend 'sober' standaard-regime zal gehoorzaam moeten werken. De beoogde Penitentiaire Beginselenwet zal de gewenste disciplinerende door arbeid een legale basis moeten verschaffen.

Het arbeidsrecht van de gedetineerde

Er bestaat een eigensoortig penitentiair arbeidsrecht. De arbeidsvoorwaarden worden eenzijdig door de minister van Justitie vastgesteld. Toetsing van de arbeidspraktijk aan de daarvoor geldende rechtsregels (niet zelden circulaire) geschiedt vooral in het kader van het penitentiaire beklagrecht. Gedetineerden worden niet erkend als werknemers in de zin van het civiele arbeidsrecht. Hun actuele arbeidsrechtelijke rechtspositie wordt in hoofdzaak bepaald door de vraag of zij al dan niet veroordeeld zijn en – voorzover zij dat zijn – of zij zich bevinden in

een inrichting voor kort- of langgestraften. Onveroordeelden en veroordeelden die zich in een huis van bewaring bevinden behoeven niet te werken, maar mogen dat wel. Veroordeelden die in een gevangenis verblijven zijn tot arbeid verplicht. In huizen van bewaring kan per week maximaal f27,25 (incl. toeslagen) worden verdiend. In gevangenissen voor langgestraften kan per week maximaal f85,— (incl. toeslagen) worden verdiend. Gedetineerden die vanuit een penitentiaire open inrichting bij een particuliere werkgever werken ontvangen 40% van het door die werkgever aan de staat betaalde loon. Als een gedetineerde buiten eigen toedoen werkloos is ontvangt hij een grondloon. Is hij wegens ziekte arbeidsongeschikt dan ontvangt hij 'ziekengeld'. Het arbeidsongeschiktheidsbegrip heeft binnen de muren niet dezelfde inhoud als daarbuiten. Het oordeel van de gestichtsarts is hiervoor bepalend. Onterechte ziekmeldingen worden opgevat als werkweigering en kunnen disciplinair worden bestraft. De voor arbeid bestemde uren kunnen – met toestemming van de directeur – ook worden benut voor zelfstudie. men ontvangt dan een uitkering ter hoogte van het grondloon. Binnen de muren bestaat zelfs een recht op vakantiedagen. Volgens de 'Regeling arbeidsvrije dagen' kan een langgestrafte gedetineerde één dag per twee maanden van de inrichtingsarbeid worden vrijgesteld. Deelname aan een werkstaking wordt als regel beschouwd al werkweigering en kan disciplinair worden bestraft. Van medezeggenschap is geen sprake. Deelname aan zogenaamde gedetineerdencommissies is volstrekt afhankelijk van de goedkeuring van de directies. De bestaande vakbonden hebben vrijwel geen aandacht besteed aan de gedetineerde als werknemer, terwijl de gedetineerden zelf (met name de Bond van Wetsovertreders – BWO) niet in staat zijn gebleken een eigen, levensvatbare, vakbond in stand te houden.

De arbeidsomstandigheden in de strafgestichten vallen in beginsel onder der werking van de Arbeidsomstandighedenwet 1980. De beoogde Arbeidstijdenwet zal ondanks protesten van 'Justitie' zeer waarschijnlijk ook betrekking hebben op gedetineerden.

De arbeidsplicht

Waar het internationale recht dwangarbeid verbiedt maakt het tegelijk een uitzondering voor gedetineerden. De reden daarvoor moet worden gezocht in de geschiedenis van de totstandkoming van het eerste verdrag dat zich tegen dwangarbeid keerde, het in 1930 onder auspiciën van de Internationale Arbeidsorganisatie tot stand gekomen Verdrag betreffende de gedwongen of verplichte arbeid ofwel Arbeidsconventie nr. 29. Dat verdrag zondert in artikel 2 gevangenen (en een aantal andere categorieën) uit van het verbod op dwangarbeid. Het valt op dat bij de voorbereiding van Arbeidsconventie nr. 29 geen der daarbij betrokken partijen de vraag heeft gesteld naar de rechtsgrond voor de toelating van een arbeidsplicht voor gevangenen. Kennelijk was men het er stilzwijgend over eens dat de arbeidsplicht inherent was aan de gevangenisstraf. Ook het in 1957 tot stand gekomen Verdrag betreffende de afschaffing van de gedwongen arbeid (Arbeidsconventie nr. 105) liet de uitzondering met betrekking tot gevangenen onverlet.

Dát verdrag keerde zich (als product van de toenmalige Koude Oorlog) vooral tegen politiek gebruik van dwangarbeid.

Ook het Europees Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens (art. 4) en het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke rechten (art. 8) bevatten een verbod van dwangarbeid en maken tegelijkertijd een uitzondering voor gedetineerden. Laatstgenoemde verdragen verschillen in zoverre met Arbeidsconventie nr. 29, dat waar die het slechts toelaatbaar acht veroordeelden tot arbeid te dwingen, het EVRM en het IVBPR de verdragsluitende partijen vrij laten ook onveroordeelde gedwongen te werk te stellen. De Europese Gevangenisregels – die slechts de status van aanbevelingen hebben – zeggen echter weer dat slechts van veroordeelde gedetineerden mag worden verlangd dat zij arbeid verrichten.

De artikelen 14, 20 jo. 22 van het Wetboek van Strafrecht die, in samenhang met artikel 32 Beginselenwet Gevangeniswezen veroordeelden verplichten de hun *opgedragen* arbeid te verrichten vallen volledig binnen de termen van de genoemde internationale regelingen. Onze nationale wetgeving biedt ruimte om over te schakelen naar een stelsel van *overeengekomen* arbeid, zoals dat in feite al het geval is met betrekking tot veroordeelden die in huizen van bewaring verblijven.

De arbeidsplicht dient uit de nationale strafwetgeving te worden geschrapt, nu deze niet als een aan de vrijheidsbeneming inherente beperking kan worden beschouwd.

Het arbeidsloon

Nergens staat geschreven dat (al dan niet gedwongen) werkende gedetineerden slechts een symbolisch bedrag voor de door hen verrichte arbeid dienen te ontvangen. Er bestaat echter geen regelgeving die de Nederlandse overheid verplicht gedetineerden een normaal loon te betalen. Omdat zij niet de rechtsbescherming genieten waarover werknemers in civielrechtelijke zin en ambtenaren beschikken zijn gedetineerden niet in staat om door middel van gerechtelijke procedures de uitbetaling van een normaal (althans minimum-) loon af te dwingen. Acties van gedetineerden en hun belangenbehartigers hebben op dit terrein geen enkel resultaat gehad. De Commissie Van Hattum, die in 1977 pleitte voor de invoering van een volwaardig loon bleek een roepende in de woestijn. De verantwoordelijke bewindslieden hebben op dit terrein nimmer enig initiatief genomen en looneisen zijn immer afgewezen op pragmatische (niet op juridische) gronden. En dit terwijl vlak over de grens in artikel 43 van het Duitse Strafvollzugsgesetz sinds 1977 een principieel recht op een normaal gedetineerdenloon is neergelegd, zij het dat dit artikel toe nu toe nog niet is geïmplementeerd. Experimenten in Zweedse strafinrichtingen met de uitbetaling van een normaal loon wijzen erop dat zulks wel gedegelijk uitvoerbaar is. Aanbevelingen van de Raad van Europa ten aanzien van normalisering van het gedetineerdenloon hebben in Nederland nog niet tot resultaat geleid.

De strafrechtelijke arbeidsdwang als onderdeel van de sociale zekerheid

Volgens Rusche zou de manier waarop gedetineerden worden bejegend, meer in het bijzonder de wijze waarop hun arbeidskracht wordt benut of juist wordt vernietigd, worden bepaald door de stand van de arbeidsmarkt. De waarde van zijn in 1933 geformuleerde arbeidsmarkttheorie wordt tot op de dag van vandaag onderzocht. Dit heeft tot nog toe echter niet geleid tot algemeen geldende conclusies met betrekking tot eventuele relaties tussen economische stelsels, conjunctuurschommelingen, de omvang van gedetineerdenpopulaties en de mate waarin van het arbeidspotentieel daarvan wordt benut.

De economische benadering van Rusche (en Kirchheimer) is als te eenzijdig bekritiseerd. Anderen (Steinert, Treiber) kenden aan begrippen als 'disciplineren' en 'arbeidsethos' meer verklarende kracht toe. Het was Foucault die aan de gevangenisarbeid vóór alles een disciplinerende functie toekende. Als de gevangenisarbeid enig effect had, dan was dat daarin gelegen dat zij individuen afleverde die afgestemd waren op de normen van een industriële samenleving. Melossi meende dat 'disciplineren' een concept was van de bourgeoisie, die daarmee het arbeidsproces op kapitalistische wijze kon organiseren. Samen met Pavarini heeft hij de gevangenis beschreven als een fabriek die proletariërs voortbrengt.

Zonder de historisch/materialistische en foucauldiaanse benaderingen geheel te verwerpen heeft Garland de vrijheidsstraf (inclusief de daaraan klevende arbeidsdwang) een plaats toegekend in de strategie waarmee 'de sociale kwestie' wordt aangepakt. Ook het Nederlandse strafstelsel, en daarvan met name het gevangeniswezen, kan een plaats worden gegeven in het stelsel van sociale zekerheid, dat eens reeks arbeidsmarkten creëert. De gedetineerde kan dan worden beschouwd als iemand die zijn werkkraft aanbiedt op, via intermediaire systemen met de reguliere of 'eerste' arbeidsmarkt samenhangende 'vijfde' arbeidsmarkt, waarop Justitie als monopolistisch werkgever opereert.

Naar een Wet op de Penitentiaire Werkvoorziening (WPW)

Uitgaande van het gevangeniswezen als onderdeel van het gehele stelsel van sociale zekerheid kan – bij verwerping van de arbeidsdwang en aanvaarding van het beginsel van betaling van een normaal loon – de arbeid op de 'vijfde' arbeidsmarkt heel goed worden georganiseerd naar het model van de Wet op de Werkloosheidsvoorziening (WSW). In een WPW kan een *sui generis* arbeidsverhouding, een publiekrechtelijke arbeidsverhouding van eigen aard, worden gecreëerd die recht doet aan de bijzondere relatie die door de vrijheidsbeneming tussen gedetineerden en de overheid is ontstaan. De werkgever (de Staat der Nederlanden, ten dezen vertegenwoordigd door de directeurs van de strafinrichtingen) heeft de plicht te bevorderen dat alle daarvoor in aanmerking komende gedetineerden

de gelegenheid krijgen in het kader van zo'n WPW normaal gehonoreerd werk te vinden. Een sollicitatieplicht hoeft er niet te komen. De in het kader van een WPW geldende arbeidsvoorwaarden zijn vergelijkbaar met die welke in het kader van de WSW van kracht zijn. Dat wil onder meer zeggen, dat de gedetineerde werknemer wordt in geschaald naar werksoort en bekwaamheid. Ook al kan de (monopolistische) werkgever sollicitanten in beginsel niet afwijzen, hij heeft wel degelijk mogelijkheden om de arbeidsverhouding te beëindigen of te schorsen. Een bijzonder punt van de voorgestelde WPW is, dat daarin – net zoals de in WSW – aan de werknemers een vorm van medezeggenschap met betrekking tot de uitvoering van die wet wordt toegekend.

Na inpassing van een WPW in de sociale zekerheidswetgeving zullen alle strafrechtelijke en penitentiairrechtelijke bepalingen met betrekking tot de arbeid van gedetineerden kunnen vervallen.

Normalisering van gedetineerden-arbeid en afschaffing van de vrijheidsstraf

Afschaffing van gedwongen arbeid en normalisering van het loon kunnen bijdragen tot een (verdere) legitimering van het gevangeniswezen, hoezeer dat naar rationele maatstaven gemeten ook faalt. Wat dat betreft lijkt een voorstel tot invoering van een WPW haaks te staan op elk streven naar afschaffing van de vrijheidsstraf. Volgens de Bremer criminoloog Lesting kan normalisering van het gevangenen-bestaan echter wel degelijk passen in een abolitionistische strategie. Met name door een vermindering van de verschillen tussen het leven in de gevangenis en dat daarbuiten kan de vrijheidsstraf aan betekenis gaan inboeten.

In ieder geval lijken de thema's arbeid en beloning zeer geschikt om gedetineerden op te mobiliseren, als actie-punten ten behoeve van hun verdere emancipatie (Elias, Franke). De ervaring heeft geleerd dat gedetineerden niet bij machte zijn zichzelf langdurig te organiseren, zodat initiatieven vooral van buitenstaanders (vooral van rechtshulpverleners) zullen moeten komen. Het voeren van (proef)procedures heeft echter een beperkte waarde. Het kunnen ware juridische uitputtingsslagen worden waarvan de afloop ongewis is en waarbij de Staat meestal over de langste adem blijkt te beschikken. Overwinningen in de rechtszaal kunnen meestal zonder veel moeite door nieuwe regelgeving teniet worden gedaan. Daarom kan rechtshulp niet meer dan een middel zijn om de arbeids- en beloningskwestie op de agenda van de wetgever te krijgen.

Summary

History

The practice of incarcerating delinquents in prison workhouses can be traced back to the Amsterdam Rasphuis which (presumably under the influence of Coornhert's book "Boeventucht") opened its doors in 1596. This signalled the birth of a new sanction, imprisonment, which over time came to replace the death penalty and corporal punishment. At that time, there was no general agreement as to the purposes of the new sanction. In the minds of some, compassion with the fate of the poor wretches who were arrested was dominant; others saw it as a means of strict control over criminals. Although the new institutions were supposed to be economically self-sufficient, this aim was never realized anywhere. Some scholars (Sellin) view the first prisons as state-run factories, integrated into a mercantilist economy. Others (Spiereburg) reject such presuppositions and attribute the same symbolic value to imprisonment as to the former practice of public executions. The fact that deprivation of liberty developed into the main penal sanction in the Dutch Republic can be partly explained by the lack of any "grand" alternatives, such as sending convicted criminals to the galleys (the practice in Mediterranean countries) or transporting them to overseas colonies (England).

During the 17th and 18th centuries, the prisons/workhouses were managed according to the particular insights of the various local administrators. The regimes were characterised by simple, poorly paid manual labour (Howard). Only after the emergence of the Kingdom of the Netherlands was the prison system reorganised, culminating in the "Organisatiebesluit" of 1821, which contained the first paragraphs pertaining to compulsory and poorly paid prison labour. In those times, prison labour was not viewed by the government as a punishment, but as a means of maintaining order in the institutions, of improving the prisoners and of alleviating the costs of their maintenance. However, the economic profit from compulsory labour proved to be minimal, due in no small measure to the transition to a cellular system in 1850, which meant that only very simple work could be performed in individual small cells and which precluded any industrial production.

The legal basis of prison labour was established only in 1886 with the introduction of the "Beginnelsenwet Gevangeniswezen" (Prison Act). To avoid false competition, this Act stipulated that prisoners should work primarily for the upkeep of the institutions themselves and produce goods only for government use. It also stated that any remuneration paid for prison labour belonged to the prisoners themselves, that prisoners were to be allowed one day of rest every week, and

that they were supposed to work at least 10 hours a day.

At the beginning of the 20th century, a new, rehabilitating function was attributed to (still compulsory) prison labour (Von List, Van der Aa), a view which became concretised after some time in the "Gevangenismaatregel" of 1932, which stated that prison labour should serve the physical, moral and mental development of the prisoners. The economic crisis at that time prevented the implementation of that aim.

After the end of World War II, the Fick Committee proposed that prison labour be used to help reconstruct the Dutch economy. The idea was that prison labour should, in so far as possible, be modelled on labour in the free enterprise system and be controlled by an "economic imperative". Chances for success seemed better than ever when the new Prison Act of 1951 (implemented in 1953) abandoned the cellular system and made industrial labour possible. Due to chronic shortages of necessary equipment, this project failed and the economic imperative was to be replaced by the rehabilitation ideal during the Sixties (Scholten green paper). While the Fick Committee had found reasons to plead for reasonable pay for working prisoners, Minister Scholten distanced himself from this idea: the (symbolic) payments were only meant to be a small reserve for use after release. At the end of the Seventies, prison labour was marginalised and seen as only one of the many activities under the prison regime (green paper on prison policy matters, 1976). The report of the Van Hattum Committee (1977) recommended the abolition of compulsory labour for sentenced prisoners still detained in remand centres as well as the introduction of standard minimum wages. The government was far from successful in organizing and remunerating prison labour along the lines of the free enterprise system. It became more and more preoccupied by the shortage of prison space and concentrated on building more and more prisons. Nowadays, prison labour is seen primarily as a means of adapting the prisoners to the regime (green paper "Diligent Detention", 1993). The better one obeys the labour rules, the better the regime one is entitled to. In the near future, a new Prison Act will provide a legal basis for the desired disciplining of prisoners through compulsory labour.

Labour law and detention

There is a separate penitentiary labour law in which the terms of employment are dictated unilaterally by the Minister of Justice. The juridical boundaries which the government has to respect in this field are primarily indicated by independent prisoner complaints committees (and an independent Appeal Board). Prisoners are not acknowledged as employees in the sense of civil labour legislation. Their actual juridical status as workers is primarily defined in terms of whether or not they are sentenced and in what type of prison they are detained. No prisoners in remand centres are compelled to work. Work is obligatory only in prisons. The weekly pay varies between Dfl. 27.25 and Dfl. 85. Prisoners

(from open institutions only) who work for private enterprises receive 40% of the wages paid by their employers to the government. Any prisoner who is without a job through no fault of his own receives a percentage of the normal pay: sick pay when he is ill (depending on the judgement of the prison doctor) and compensation when there is no job available. Prisoners who falsely report themselves as ill are subject to disciplinary sanctions. With the permission of the warden, a prisoner can be allowed to pursue a course of study instead of working while receiving a percentage of the normal pay for work. Long-term prisoners are entitled to one day off from work (not to be spent outside the institution) every two months. Taking part in strikes is viewed as a simple refusal to work and can be punished with disciplinary measures. No form of employee participation exists. Participation in so-called prisoner committees is entirely dependent on the consent of the warden. So far, labour unions have paid no serious attention to prisoners as workers, while the prisoners themselves have not been able to maintain unions of their own.

The obligation to work

Wherever international law forbids compulsory labour, it simultaneously makes reservations in respect of prison labour. The rationale for this must be sought in the *travaux préparatoires* of the first convention ever to oppose forced labour, Labour Convention no. 29 of the International Labour Organisation. The second paragraph of this convention excludes sentenced prisoners from the ban on forced labour. Remarkably enough, none of the parties involved in the preparation of this convention ever questioned the legal basis for exacting obligatory work from sentenced prisoners. Everybody seems to have tacitly agreed that labour is inherent to imprisonment. The 1957 ILO (anti-forced labour) Convention no. 105 did nothing to alter the position of sentenced prisoners. It only opposed the political use of forced (prison) labour.

The European Treaty on Human Rights (par. 4) and the International Treaty on Civil and Political Rights (par. 8) also forbid forced labour while providing reservations as to prison labour. They even allow forced labour for non-sentenced prisoners, in this respect differing from ILO Convention no. 29. The European Prison Rules, however, permit forced labour to be exacted only from sentenced prisoners. These Rules lack binding power, being only recommendations to the Member States of the Council of Europe. Dutch national penal and penitentiary legislations operate well within the legal framework of the international regulations by compelling only sentenced prisoners to work.

Dutch national law, however, offers plenty of room to change policy from compulsory to contractual labour. Still, the obligation for prisoners to work should be formally removed from Dutch penal law, since labour is not "naturally" inherent to imprisonment.

Wages

No law states that prison labour (compulsory or not) should be remunerated only symbolically, as is the case today. Nor does any law state that prisoners should be paid normal wages. Lacking the legal protection of free workers, prisoners have no access to the legal procedures which their free counterparts can follow to obtain their (minimum) wages. No action undertaken by prisoners has ever resulted in major changes on the wage front. The officials responsible for this policy always fended off any wage demands by pointing to what they considered to be major practical (never legal) problems preventing the payment of normal wages. In doing so they ignored the fact that, just over the border, the German Prison Act of 1977 contains a paragraph stating that, in principle, prisoners should be remunerated normally for their work (even though this paragraph has so far not been fully implemented). The prison administrators also close their eyes to experiments with normal wages (in Swedish prisons, for instance) which demonstrate the feasibility of this kind of project. Up until now, recommendations by the Council of Europe pertaining to the payment of minimum wages have had no effect on Dutch government policy.

Prison labour in the social security system

Rusche put forward the idea that the way prisoners are treated, especially as regards the use of their labour, should be determined by the dynamics of the labour market. Formulated in 1933, his labour market theory is still being investigated at the present time. This has not led to general conclusions about possible relations between economic systems, variations in the economic cycle, the size of prison populations and the way the labour force of these populations is used.

The economic approach of Rusche (and Kirchheimer) was criticised as being too one-sided. Others (Steinert, Treiber) emphasised concepts such as "discipline" and "work ethic" as having more explanatory value. It was Foucault who attributed to prison labour primarily a disciplinary function. The main effect of imprisonment (if any) was to produce individuals adjusted to the norms of an industrial society. Melossi considered "discipline" to be a bourgeois concept of great use in organising the labour process along capitalist lines. With Pavarini, he described prison as a factory for the production of proletarians.

Without denying the relative importance of the Marxist and Foucauldian approach, Garland saw the sanction of imprisonment (including prison labour) as part of a strategy aimed at the management of social problems in the modern welfare state. Following his theory, it is possible to give the Dutch penal and penitentiary system a place in the social security system which creates various labour markets. The prisoner offers his labour on a "fifth" labour market in which the Minister of Justice operates as a monopolist employer. This "fifth" labour market is connected with the regular or "first" labour market via intermediate systems.

Towards a Penitentiary Labour Act

Starting from the viewpoint that the prison system is part of the general social security system, rejecting obligatory prison labour and promoting the idea of paying normal wages for work performed, prison labour could very well be organised along the lines of the Dutch "Wet op de Werkloosheidsvoorziening". It is proposed to create a *sui generis* labour relation between the State and its prisoners under a new Penitentiary Labour Act. In such a new Act, the State as employer will stimulate prisoners to apply for normally paid jobs within the prison system. While the State as a monopolistic employer may have virtually no reason to refuse any applicant, it will be possible (on well-defined grounds) to dismiss employees or suspend their contracts. A point of special interest in the proposed Act are the paragraphs concerning employee participation.

The adoption of such an Act will make all penal and penitentiary rules and regulations regarding prison labour redundant.

Normalisation of prison labour and abolitionism

The abolition of compulsory prison labour and normalisation of prisoners' wages could easily contribute to a (further) legitimisation of the prison system, however much this system must be seen as a failure when measured against rational standards. Seen in this light, a proposal for a Penitentiary Labour Act seems to run counter to the abolitionist aim of doing away with prisons entirely. According to the German criminologist Lesting, however, normalisation of prison life could fit very well into an abolitionist strategy. By minimising the differences between life inside and outside prison, the significance of imprisonment as a sentence could be diminished.

In any case, labour and remuneration seem to be quite suitable themes on which to mobilise prisoners and appropriate vehicles for the further emancipation of this group. Experience has shown that it is extremely difficult for prisoners to organise themselves into a powerful lobby. Initiatives must come from outside, especially from interested professional lawyers. There is no reason to rely on the eventual results of test-cases fought out in court. These should be used only as vehicles to introduce the topic of prison labour into the political agenda.